

書 評

池本美香編著  
『親が参画する保育をつくる：国際比較調査をふまえて』

(勁草書房、2014)

相馬 直子

I はじめに

2015年4月より子ども・子育て支援新制度が本格施行し、保育の量的拡充とともに、質の向上が目指されている。両者がトレードオフの関係にならないためには、どうすればよいのか。本書が着目したのは、「親の参画」であり、保育の量的拡大と質の維持・向上の手法として、「親の参画」にどのような可能性があるのかを、海外事例をふまえて検討することを目的としている。

本書にこめられたメッセージは、<親が、幼児教育・保育施設の「消費者」ではなく、「生産者」となる取り組みが世界には多くあり、日本の親も「生産者」となりうるのだ>ということである。

本書が対象にしているのは、日本を含め、13か国——北欧（ノルウェー、デンマーク、スウェーデン）、ヨーロッパ（オランダ・イギリス・フランス、イタリア、ドイツ）、アジア（韓国）、ニュージーランド、カナダ、アメリカ——である。日本以外の12か国の親の参画を、(1) 幼児教育・保育施設における「親の会」、(2) 親が運営する保育・幼児教育施設、という観点から、体系的に整理している。以下、本書全体の問題関心や日本の現状が示されている「序章」を詳しく検討したあと、各章の内容を確認する。

II 序章の概要

序章「日本の幼児教育・保育制度における親の参画の現状」では、本書のねらい、調査方法、日本の幼児教育・保育施設における親の会、親が運営する幼児教育・保育施設、調査対象国の幼児教育・保育制度の概要が示される。

本書のねらいは、「先進諸国の幼児教育・保育施設における親の参画の現状を把握し、日本において親の参画を政策課題である保育の量的拡充および質の改善に生かしていく方策を探ること」である。

一方の、量的な拡充に関する問題意識はこうである。すなわち、日本では保育所運営への株式会社参入が進展する中で、(1) 海外のように日本でも親が自分たちで施設を運営する方式は活用できないのか、(2) 海外ではなぜ親が自ら保育所や幼児教育施設を運営することができるのか、という問いが提示され、本書ではその実態や制度などの把握を通じて、日本における親が運営する施設の可能性について検討する問題意識が示される。

他方の質的な改善を、編者はより重視している。すなわち、日本では外形的な基準（保育室の面積基準や保育者の資格、保育者の配置基準など）が主に議論される傾向にあり、子どもや親の側からみた保育の質は大きな議論となっていない。OECD2012年報告書では、幼児教育・保育施設に

おける親の参画を進める手法として、(1) 親の参画を義務化(施設に対して、親や地域住民が参画する機会の提供を義務付ける、もしくは参画を受け入れることを義務付ける)、(2) 親の権利として保障、(3) 政策文書に記載、(4) 意思決定過程における親の参画、(5) 親による保育の提供が挙げられている。

日本の幼児教育・保育施設における親の会は、私立幼稚園(2013年)のPTA設置率は94%と高く、国公立幼稚園のそれは58%である。ただし、「学校の人事その他管理には干渉しない」というルールの下での活動である。一方、保育所は父母会や保護者会と呼ばれる親の組織があり、設置率は88.4%(2008年資料)である。これは法律に基づく組織ではなく、自主的に組織されるものである。1970年代は父母会と職員労組が一体化した要求運動が盛んであったが、次第に行政改革が厳しくなり、自治体としては運動が邪魔になり、2000年ごろから自治体が父母会活動を制限する動きが顕在化している。

この背景には、日本では親の教育権という概念が政策上検討されておらず学校教育において、親が運営に関して発言する権利が制度上保障されていない点にある。しかし、近年、新しい動きとして、(1) 保育所保育指針改定による保護者支援の明確化、(2) 保育所設置主体制限の撤廃に伴う運営委員会の設置義務化、(3) 学校運営協議会制度(コミュニティ・スクール)、(4) 都道府県や全国の保育運動と距離をおく父母会の登場、(5) 地方版子ども・子育て会議の設置、がある。

また、日本における親が運営する幼児教育・保育施設としては、1950年代から60年代には、共同保育所や幼児教室という名称で、親たちが運営する施設が多数設置されたものの、場所の確保・保育者の雇用・保育料の高騰といった要因で、公立保育所要求運動、認可外の認可化運動へとつながっていった。また、この時期には親が出資して設

置した施設が公的補助を得るには、社会福祉法人か学校法人になる必要があり、一般の親にとってはハードルが高かった。現在は、保育所の設置主体制限が撤廃されたことにより、親がNPOを立ち上げるなどで、施設を設置・運営することは可能である。一方、幼稚園は、制度上、学校法人でなければ公的補助が得られず、学校法人設立には一定の財産が求められ、親が幼稚園を設立することは困難であることがわかる。

最後に、親たちの保育運動と政治の関係である。親たちの運動は、保育園の必要性で連帯し、政治的には多様な考えの人がいたにもかかわらず、政治的な運動と疑われることがあり、親の参画や保育運動が停滞していった。

### Ⅲ 各章を通じた親の参画の現状(各章・終章)

#### 1. 親が参加する運営委員会

まず、親の意向を施設運営に反映させることをねらった会の設置を、(a) すべての幼児教育・保育施設に義務付けている国(ノルウェー、デンマーク、ドイツ、オランダ、スウェーデン、韓国)、(b) 学校系列の施設に限って義務付けている国(イギリス、フランス、イタリア)、(c) 法律で設置を推奨している国(フランスの保育所)、(d) 一部の州で義務付け(カナダ)、(e) 法的には規定がないが、学校系や非営利施設を中心に、実際に運営委員会のようなものが多くみられる国(ニュージーランド、アメリカ)がある。これに対して、日本は、学校系列の幼稚園も、非営利の社会福祉法人の認可保育所にも、親の意向反映のための運営委員会の設置が義務付けも推奨もされていない。しかし、株式会社などが運営する保育所には設置を義務付けている点で、独特である。

#### 2. 親の会

運営委員会の親代表の選出や、親の意向を集約

して親代表に伝えるなどの目的で、運営委員会の設置とは別に、親の会の設置を義務化しているのがノルウェーである。施設を利用する親は自動的に親の会のメンバーとなり、そこで親同士の交流を深めながら、親の意向を集約して、親代表が運営委員会で発信していくというルートがある。

また、イギリスの公立幼稚園には、親をメンバーに含む学校理事会と、PTAがある。PTAには、イベントによる寄付集めを通じて、子どもたちの環境改善に役立てることと、親同士の交流を促進する目的がある。

こうして、意思決定への親の参画を目的とする組織の土台として、親の会という組織を置くことで、重層的に親の参画を支えている。

### 3. 親の意向を行政に伝える仕組み

スウェーデンの自治体によっては、親の代表が集まり、自治体の学校のあり方を協議する「親協議会」が設置されている。韓国では、地域ごとの親モニタリング団において、親が専門家とともに保育の質をみて、自治体に情報提供を行っている。フランスは、地区にある複数の保育所から選出された親代表と区長、保育の職員によって構成される「地区保育所委員会」の設置が推奨されている。

一方、日本では保育所の父母会が集まる「父母連」や、その父母連が行政にたいして要望する活動もあるが、あくまでも自主的な活動にとどまり、制度上、仕組みとしては、行政との協議も保障されていない状況である。

### 4. 親の意向反映の促進に向けた情報提供

ノルウェーでは、国レベルでも、保育園親委員会が設置され、親への情報提供によって、保育園への親の参画を促進している。デンマークでは、自治体レベルで親評議会メンバーが連携して、自主的な組織として「親の会」を作り、その会の有料メンバーになると保育政策情報など、さまざま

な情報が「親の会」から提供される。韓国では、運営委員会の設置が義務化されたばかりであり、その活性化が課題となっている。

特筆すべきは、ノルウェーの保育園親委員会の活動であり、「家庭と保育園の協働の意味」「多様化する親たち」といったテーマで、保育園の職員、親、代表に情報を提供している。その中で、多言語での親への情報提供にも積極的に取り組んでいる。

## 5. 親が運営する幼児教育・保育施設

まず、利用児童数でみると、ニュージーランドでは利用児童数の12.0%、スウェーデンでは4.8%が利用している。なお、カナダでは保育所定員の9%を占めている。また、施設数でみると、ノルウェーでは11.5%、ドイツでは8.3%を占めており、割合としては大きくないものの、一定の割合を占めている。一方、日本では、現在はほとんど残っていない。

次に、制度上の位置づけとして、ほかの私立施設と同様の公的補助を受けている国(ノルウェー、デンマーク、スウェーデンなど)、公的補助がない国(韓国)、ほかの私立施設より公的補助が少ない国(フランス)に分けられる。全体的には、株式会社などの施設数の伸びが大きく、親がボランティアで運営してきた施設の存続が危ぶまれている国(オランダ)、協同組合運営が普及しているが親ではなく職員による協同組合が多い国(イタリア)などがある。日本では、親が運営する施設は制度上定義がなく、統計も把握されていない。

さらに、各国で親が運営する施設が増えてきた背景としては、孤立した親をつないで親をエンパワーメントする側面と、親および保育者にとって施設の質や運営の柔軟性などに対する不満を解消できるという、2つの側面がある。

具体的には各国で次のようにまとめられる。第一に、アメリカ、カナダ、ニュージーランドの幼

児教育系の親運営施設は、子育ての孤立問題への対策として、親も子どもとともに子育てを学び、さらに保育者も学ぶという基本理念が、その要因として考えられる。第二に、親が保育の質をチェックし、コントロールしようという思いから、フランス、スウェーデン、ドイツ、韓国で、親への保育への参画が支持されている。アメリカ、カナダなどでは、親運営保育は、質をチェックできて親の参画で保育料も抑えられることもあり支持されている。第三に、保育者の側が、理想の保育を実現したい、親とともに保育をしたいという思いから立ち上げるイタリア、スウェーデン、イギリスの例が挙げられる。

ただし、親運営保育所は大きく増えない最大の理由は、就労する女性が増え、幼児教育系の施設の担い手が減少していることが挙げられる。保育施設も、フルタイム就労が増えるに伴い、親に時間的な余裕がなくなってきたこと、株式会社の参入により施設数が増え、量的な不足を理由に立ち上げる必要がなくなったことも要因として挙げられる。また、補助金申請の際の書類や保育に関する規制や報告など、新たな作業が現代では発生するようになり、それが親の負担となっている面もある。親が運営する施設は、保育者資格といった明示的な指標で、保育の質を説明できない問題も、もう一つの要因である。

#### 6. 親の参画が政策上重視される社会的背景

まず人道的な要請として、保育を受ける子どもの権利と保育を利用する親の権利保障という潮流がある。特に、親の権利については、学校教育において親の参加が制度上確立していることが、ドイツ、フランス、イタリアといった本書の調査対象国で見られる。子どもの権利や親の教育権といった新たな権利概念に照らして、保育の質向上が迫られているがゆえに、親の参画が政策上重視されている。

一方、経済的な要請として、少子高齢化や国の財政難に伴い、将来の労働力である子どもの能力向上への期待が強まり、良質な保育が求められている。アメリカや韓国においてその傾向が強い。

日本では、子どもの権利や親の教育権といった権利概念が未成熟であるため、人道的観点から、親の参画を通じて保育の質を高めていく動きを期待することは極めて困難である。「権利なき親の参画」とならないよう、親の教育権・子どもの権利についての議論を深めることが極めて重要である。

#### IV 意義と論点

本書の意義は、第一に、OECD2012年報告書を参考にしながら抽出した分析軸から、13か国の現状とその背景を記述し、体系的に整理している点にある。紙幅の関係で各章の概要は割愛せざるを得なかったが、各国の自治体レベルや施設レベルの事例紹介は、一つひとつ、執筆者の独自の調査に基づいており、各国の保育政策研究としても意義がある。

第二に、日本で親の参画が進まない要因として、子どもの権利・親の権利保障という観点から考察し、特に、親の教育権を、親同士、親と教師、親と行政との「協同」という観点からとらえている点である。

第三に、「親の参画」の阻害要因として、日本の措置制度という遺制だけではなく、幼児教育・保育運動と政治の関係について踏み込んだ考察をしている点である。日本の保育運動が一定の政治色を伴うものと「誤解」されたことにより、2000年以降に自治体では保護者会（父母会）の活動を制限するといった要因が親の参画をさらに阻害することとなったと日本の分析において挙げられていた。本書では明示されていなかったが、父母会－自治体の労働組合－共産党という「政治色」があるものとして「誤解」されたということを意味

しているであろう。

では、本書の調査対象国においては、幼児教育・保育運動と政治の関係が、親の参画を進展させたのか、あるいは阻害要因となったのか。無関係なのか。親の参画が進んだノルウェー、デンマーク、スウェーデンといった諸国における、親の保育への参画活動と政治との関係について、本書を読んでさらに知りたくなった。

第四に、本書は、親が「保育の消費者から保育の共同生産者へ」という提言をしているが、保育の共同生産といえ、日本のワーカーズ・コレクティブ系の団体が、一時保育や保育所を運営している事例はどう位置付けるべきか。保育を利用中の親による運営ではないものの、親を経験した女性たちが共同で生産してきた取り組みが、日本に

は根付いており、一つの日本的な可能性として考えられないだろうか。

本書は、生協総合研究所の2013年度プロジェクト「幼児教育・保育施設における親の参画に関する国際比較調査」の成果であり、これまで保育政策研究であまり考察されてこなかった「親の参画」という着眼から、日本を含め13か国というスケールの大きな国際比較研究となっている。地方版子ども・子育て会議が全国で運営され、子育て政策をめぐる「自治」が問われる中、本書は、親、幼児教育・保育関係者、研究者、行政、非営利セクター、企業担当者など、幼児教育・保育のあらゆるステークホルダーに読まれるべき労作である。

(そうま・なおこ 横浜国立大学准教授)